



## Revista de Estudios Sociales

08 | 01/01/2001

Colombianos en la diáspora (II)

---

# Dos crisis, dos desenlaces: Retos y realidades del empresario organizado colombiano en los años cincuenta y noventa

Angelika Rettberg

---



### Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/28854>

ISSN: 1900-5180

### Editor

Universidad de los Andes

### Edición impresa

Fecha de publicación: 1 enero 2001

Paginación: 85-92

ISSN: 0123-885X

### Referencia electrónica

Angelika Rettberg, « Dos crisis, dos desenlaces: Retos y realidades del empresario organizado colombiano en los años cincuenta y noventa », *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 08 | 01/01/2001, Publicado el 06 diciembre 2018, consultado el 24 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revestudsoc/28854>

---



Los contenidos de la *Revista de Estudios Sociales* están editados bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International.

## **Dos crisis, dos desenlaces: Retos realidades del empresario organizado colombiano en los años cincuenta y noventa\***

**Angelika Rettberg\*\***

*Es claro que se ha querido ocultar la verdad al país y a la justicia. (...) La crisis debe resolverse de inmediato. Es evidente que en las circunstancias actuales el Presidente de la República está seriamente debilitado en el ejercicio de su autoridad y en su capacidad de gobernar de manera efectiva. Ante esta situación, es necesario buscar una solución institucional, incluyendo (...) la dejación de su cargo.*

Con esta invitación a la renuncia, en enero de 1996 el Consejo Gremial Nacional respondió a la entrevista televisada de Fernando Botero Zea (ministro de Defensa en la administración Samper y previamente director de su campaña presidencial), en la que éste admitió que Ernesto Samper sí sabía de la entrada de dineros del narcotráfico a su campaña. Así, la organización vocera del sector privado contribuyó a que se materializara, por segunda vez en el siglo XX, un movimiento empresarial de oposición con el propósito de provocar un cambio de gobierno.

A finales de los años cincuenta, un así llamado Frente Civil, de origen político pero apoyado por los principales líderes empresariales, logró galvanizar a los empresarios del país contra el general Gustavo Rojas Pinilla, acusado de corrupción y de provocar el deterioro económico. En esa oportunidad un paro patronal de varios días—según Halperin<sup>1</sup> el único paro patronal que se ha dado en América Latina, que incluyó al establecimiento financiero y en el que se logró el acatamiento de los trabajadores pagándoles su salario por adelantado—culminó en la renuncia del general y la instauración de una Junta Militar que luego daría paso al inicio del

Frente Nacional.

Como es conocido, en los noventa el desenlace fue distinto. El Consejo Gremial despertó grandes expectativas con su llamado, sumándose a un amplio movimiento de oposición al gobierno Samper. Sin embargo, tras un período de efervescencia de unos pocos meses, el movimiento empresarial perdió el impulso. Poco a poco el tema de la renuncia desapareció de la agenda colectiva y volvió la calma a las relaciones empresarios-gobierno. El 8 de agosto de 1998 Samper completó "el último día, la última hora y el último minuto" de su mandato.

Si bien muchas cosas cambiaron en los cuarenta años que separan los dos eventos, este artículo busca señalar algunos de los cambios ocurridos al interior del empresariado organizado colombiano. Para ello, utiliza los dos momentos históricos mencionados como vitrinas que permiten identificar las principales características de la organización empresarial entonces y ahora.

### **Los años cincuenta: Los años maravillosos del empresariado organizado**

En 1953, el teniente general Gustavo Rojas Pinilla se auto-proclamó presidente de Colombia en sustitución de Laureano Gómez. En su apoyo concurrieron las élites partidistas (exceptuando a los laureanistas expulsados), los militares, la Iglesia Católica y los empresarios, unidos en su deseo de que ésta fuera una solución temporal para poner fin al caos reinante en el país tras varios años de violencia partidista<sup>2</sup>. Inicialmente, los partidarios de Rojas vieron cumplidas sus expectativas. El general temporalmente "pacificó" al país, provocando la entrega de armas por parte de algunos líderes de las guerrillas liberales y conservadoras<sup>3</sup>.

Sin embargo, no se cumplió la expectativa de los empresarios de que un mandatario suprapartidista colocaría al país en un rumbo de progreso económico. En el gobierno de Rojas Pinilla el crecimiento económico cayó de 7 por ciento en 1954 a 2.2 por ciento en 1957<sup>4</sup>. A la vez,

\* Este artículo presenta apartes de una tesis doctoral financiada por una beca-crédito del convenio Colciencias-Banco Interamericano de Desarrollo: "Corporate Organization and the Failure of Collective Action: Colombian Business during the presidency of Ernesto Samper (1994-1998)". Ph.D. Dissertation, Boston University.

\*\*Polítoóloga, Ph. D. en ciencia política de la Universidad de Boston.

<sup>1</sup>Tulio Halperin, *Historia contemporánea de América latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1972, pág. 260

<sup>2</sup> Alvaro Echeverri, *Elites y proceso político en Colombia, 1950-1978: Una democracia principesca y endogámica: Régimen político colombiano en los últimos treinta años*, Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, Fondo de Publicaciones, 1986, págs.:111-112; Jonathan Hartlyn "Producer Associations, the Political Regime, and Policy Processes in

Contemporary Colombia", en *Latin American Research Review*, 20(3), 1985, pág. 115.

<sup>3</sup> Gonzalo Bermúdez, *Pronunciamientos, conspiraciones y golpes de Estado en Colombia: De la conspiración septembrina al Proceso 8.000*, Bogotá, Ediciones Expresión, 1997, pág. 153; David Bushnell, *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*, Los Angeles, University of California Press, 1993, pág. 216; Silvia Galvis, Alberto Donadío, *El Jefe Supremo: Rojas Pinilla, en la Violencia y el Poder*, Bogotá, Editorial Planeta, 1988.

<sup>4</sup> Departamento de Planeación Nacional, Unidad de Análisis Macroeconómico, *Estadísticas Históricas de Colombia*, Vol. 1, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores y Departamento Nacional de Planeación, 1998, págs. 12-13.

la política compensatoria del gobierno, respaldada por los ingresos esperados de una bonanza cafetera a mediados de los cincuenta, generó un déficit fiscal sin precedentes, agravado por la deuda externa contraída para suplir los recursos necesarios para los programas de inversión social<sup>5</sup>. La inflación aumentó de 4 por ciento en 1954 a más de 23 por ciento en 1957, encareciendo el costo de vida<sup>6</sup>. Contribuyendo al descontento, una reforma fiscal de 1954 impuso la tributación de los dividendos derivados de acciones y bonos de empresas<sup>7</sup>. De acuerdo con la ANDI, la asociación de industriales, esta "doble tributación" desestimuló uno de los instrumentos claves para profundizar el proceso de industrialización y democratizar la propiedad<sup>8</sup>. Su efecto tangible fue el retiro de los pequeños accionistas de las empresas, provocando una descapitalización cercana al 50 por ciento en muchas de las compañías más grandes<sup>9</sup>. Finalmente, como respuesta a la creciente deuda externa, el gobierno de Rojas restringió las importaciones, afectando los intereses comerciales<sup>10</sup>.

El panorama político tampoco favoreció a Rojas, al fracasar en su intento de ponerle fin definitivo a la violencia partidista y al revigorizarse ésta, en parte debido a la cercanía personal del general con los conservadores. Escudado en un estado de sitio permanente, el régimen se volvió crecientemente represivo<sup>11</sup>, cerró periódicos y silenció la oposición. Creada para reformar la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC), compuesta en su mayoría por políticos afines a Rojas, se convirtió en el órgano legislativo de hecho. La falta de supervisión llevó a una corrupción generalizada en la que se vieron involucradas personas cercanas al régimen. El propio Rojas fue acusado de convertirse en un próspero ganadero, materia de su juicio en el Senado en 1959<sup>12</sup>.

Desde 1954 la ANDI había expresado sus dudas sobre la conveniencia de la permanencia del

general en el poder<sup>13</sup>. En respuesta, el gobierno adoptó algunas medidas de fomento industrial, incluyendo exenciones tributarias, oportunidades de refinanciación y protección para estimular la sustitución de importaciones. A la postre, estas medidas resultaron insuficientes para apaciguar los ánimos empresariales y prevaleció el temor de que la escasez de comercio exterior afectara aún más la producción industrial y el comercio<sup>14</sup>. A esto se sumó el desagrado con el que los empresarios vieron algunas de las medidas encaminadas a atraer el apoyo de la clase trabajadora al régimen. La creación de SENDAS, una institución de inclinación peronista creada para coordinar las actividades del Estado en la lucha contra la pobreza, confirmó estos temores<sup>15</sup>.

El apoyo de los partidarios de Rojas se diluyó definitivamente cuando trascendió que el general buscaba prolongar su mandato y contemplaba la reelección con ayuda de la Tercera Fuerza, un movimiento que pretendía ofrecer una alternativa a los partidos tradicionales. Desde 1956 se había venido consolidando el movimiento anti-Rojas con el Pacto de Benidorm entre los líderes de los partidos Conservador y Liberal. En marzo de 1957, la ANAC votó su propia disolución y anunció la creación de una nueva corporación de composición exclusivamente rojista. Este intento del general de asegurar su reelección sirvió de catalizador para materializar la unión empresario-partidista en contra de Rojas, conocida como el Frente Civil.

El 3 de mayo de 1957, el sector empresarial antioqueño entró en acción anunciando un paro patronal, arguyendo el incumplimiento del gobierno de los acuerdos de comercio exterior, la ineffectividad de los controles de precio, la falta de reglas claras para la inversión, los límites a la libre empresa debido a la excesiva intervención estatal en la actividad privada y la falta de control sobre los recursos públicos<sup>16</sup>. El 6 de mayo, los bancos suspendieron sus actividades, mientras que el paro se extendió al transporte público y al comercio.

<sup>5</sup> Thad Szulc, *Twilight of the Tyrants*, New York, Henry Holt and Company, 1959, pág. 34.

<sup>6</sup> DNP, *Estadísticas...*, págs. 51, 195.

<sup>7</sup> Echeverri, *Elites y proceso político...*, pág. 115; Hartlyn "Producer Associations..."; Dix Robert Dix, *Colombia: The Political Dimensions of Change*, New Haven, Yale University Press, 1967, pág. 118.

<sup>8</sup> Gabriel Poveda, *ANDI y la industria en Colombia, 1944-1984*, Medellín, Asociación Nacional de Industriales, 1984, pág. 69.

<sup>9</sup> Echeverri, *Elites y proceso político...*

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 116.

<sup>11</sup> Bushnell, *The Making of Modern Colombia...*, págs. 216-217.

<sup>12</sup> El juicio a Rojas abarcó acusaciones de diversa índole, incluyendo el contrabando de ganado, la obtención de créditos personales en bancos comerciales y el ejercicio de su influencia y el uso de fondos públicos para la compra de tierras. El 2 de abril de 1959 el Senado declaró que Rojas había mancillado la dignidad de la institución presidencial. Se le suprimieron sus derechos políticos al igual que su

pensión de ex-presidente y de antiguo oficial militar. Sin embargo, en 1966 la Corte Suprema de Justicia le restituyó derechos y pensión (Gustavo Rojas Pinilla, *Rojas Pinilla ante el Senado: el gobierno militar ante la historia*, Bogotá, Editorial Excelsior, 1959; Revista Semana 20 de febrero, 1966, págs. 44-45).

<sup>13</sup> Echeverri, *Elites y proceso político...*, pág. 120.

<sup>14</sup> Hartlyn "Producer Associations...", pág. 115.

<sup>15</sup> Bushnell *The Making of Modern Colombia...*, pág. 219; Alberto Donadío, "Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla", en *Gran Enciclopedia de Colombia: Vol. 2. Historia*, Bogotá, Círculo de Lectores, 1991, pág. 563.

<sup>16</sup> Echeverri, *Elites y proceso político...*, pág. 147.

Tras varios intentos de romper el paro, el gobierno había perdido la mayoría de sus aliados, incluyendo las Fuerzas Armadas. El 10 de mayo de 1957, el general Rojas aceptó la oferta de su antiguo colega, el general Rafael Navas Pardo, de disolver la ANAC y entregar el poder a una Junta Militar que llamaría a elecciones un año más tarde.

La participación del empresariado en la derrota del general Rojas Pinilla ilustra el poder de los gremios en las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta<sup>17</sup>. Fundados en su mayoría en los años 40 como resultado del proceso de industrialización de la post-guerra, los gremios se constituyeron como entidades sin ánimo de lucro con el objeto de representar y fomentar los intereses de los empresarios de los distintos sectores de la economía. En el contexto proteccionista de la estrategia de industrialización y sustitución de importaciones, que implicaba un cercano vínculo entre empresarios y Estado por medio de la provisión de licencias, permisos y similares y por medio de la fijación de políticas sectoriales, los gremios fueron efectivos en la canalización de privilegios hacia sus representados. Tal es el caso de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), fundada en 1944, y de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), fundada en 1945. En ausencia de una tradición corporativista sólida<sup>18</sup> y a pesar de que la afiliación a los gremios era y sigue siendo voluntaria, los gremios colombianos eran los intermediarios individuales efectivos entre los gobiernos y los distintos sectores empresariales. Así lo demuestra su capacidad de acción colectiva desplegada ante una situación de crisis generalizada como parte del Frente Civil contra Rojas.

Además de puentes efectivos entre el proceso político y sus representados, los gremios gozaban de gran poder político per se. Uno de los fundadores de la ANDI recuerda cómo esta organización "llegó a estar prácticamente sola porque era cada vez más fuerte. El poder en la opinión pública y en el sector oficial era muy alto".<sup>19</sup> "Antes, el presidente de la ANDI era equiparable al Presidente de la República"<sup>20</sup>

añadió el presidente de un banco. La fuerza política se debía, en parte, a la cercana relación entre élites partidistas y económicas.<sup>21</sup> Además de estos nexos informales, los gremios también han tenido una vinculación formal al proceso de toma de decisiones. Las juntas de algunos cuerpos asesores gubernamentales y entidades públicas—como el Consejo Nacional Laboral y el Banco de la República—contaban con la participación de representantes gremiales, permitiéndoles participar en debates de políticas claves y así influir en la canalización de beneficios hacia sus representados.<sup>22</sup> A nivel organizacional, la fuerza política gremial emanaba de la concentración de la representación gremial en un número limitado de asociaciones; sólo cuatro gremios (ANDI, FENALCO, ASOBANCARIA y la SAC)—exceptuando a la poderosa Federación Nacional de Cafeteros, que por sus vínculos especiales con el Estado se constituye en un híbrido gremial que requiere tratamiento aparte—reclamaban la mayoría de la representación empresarial. Esto era posible en una economía que, como la colombiana de mitad de siglo, era poco diferenciada.

<sup>21</sup> Distintas variantes de este argumento están contenidas en Jesús Antonio Bejarano, *Economía y poder*, Bogotá, Sociedad de Agricultores de Colombia - Fondo Editorial CEREC, 1985 (págs. 214-216; 330-336); Alvaro Echeverri, *Elites, clientelismo y burocracia estatal, 1960-1990*, Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigaciones, 1993; José Antonio Ocampo y María del Pilar Esguerra, "Concertación y política industrial: La experiencia colombiana a la luz de algunos casos internacionales de éxito", Presentación ante el IX Congreso de Exportadores *Concertación para el desarrollo de la liberalización económica*, Cartagena, Colombia, 29-30 de octubre 1992, pág. 52; Enrique Ogliastri, *Liberales Conservadores versus Conservadores Liberales: Faccionalismos trenzados en la estructura de poder en Colombia*, Bogotá, Facultad de Administración, Universidad de los Andes, 1989; Jorge Osterling, *Democracy in Colombia: Clientelist politics and guerrilla warfare*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989, pág. 206; y Poveda, *Andiy la industria...*, págs. 192-195.

<sup>22</sup> Un estudio de Edgar Revéiz ("Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: El caso colombiano", en *Estado y Desarrollo*, Bogotá, CEDE, 1981) indica que 30 por ciento de los miembros de comisiones y juntas de entidades de política económica y 24 por ciento de los miembros de entidades sectoriales eran representantes del sector privado. En contraste, sólo el 4 por ciento eran campesinos, trabajadores y consumidores. A mediados de los años ochenta, la ANDI tenía un asiento en 60 juntas y consejos públicos (Osterling *Democracy in Colombia...*). Sánchez y Rothlisberger (Rubén Sánchez, Dora Rothlisberger, "Formas de organización, representación y participación política de los gremios", en Patricia Vásquez de Urrutia (Ed.), *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, Bogotá, Ediciones Uniandes - Cerec - Departamento de Ciencia Política, 1989) han sugerido que un mayor intervencionismo estatal durante la administración de Eduardo Santos generó una creciente participación gremial en las decisiones políticas. Urrutia (*Gremios, política económica y democracia*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero - Fedesarrollo, 1983, págs. 36, 66, 79) advierte que la participación en estas instancias no garantiza influencia efectiva, ya que la autoridad última reside en el Ejecutivo.

<sup>17</sup> Eduardo Sáenz, *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores - Ediciones Uniandes, 1992; Hartlyn "Producer Associations..."

<sup>18</sup> Gustavo Gallón, "Concertación simple, concertación ampliada", *Controversia*, 105, 1982.

<sup>19</sup> José Gutiérrez Gómez, fundador y ex-presidente de la ANDI (1946-1957), entrevista de la autora, Medellín, 26 de agosto de 1998.

<sup>20</sup> Jorge Londoño, presidente de BIC-Banco de Colombia, entrevista de la autora, Medellín, 24 de agosto de 1998.

El temor de que se hubiera "gremializado" la política, como lo expresó en su momento el ex-presidente López Michelsen en alusión a la preponderancia que los representantes del sector privado alcanzaron en el proceso político, pudo ser excesivo. En efecto, el poder gremial era dependiente de las condiciones específicas creadas por el Estado para la distribución de beneficios sectoriales, como licencias y permisos. Sin embargo, la actuación del empresariado organizado durante la administración del general Rojas Pinilla y su rol en la caída del general muestra la capacidad de organización y de influencia que de hecho tenían los gremios. Como se verá, en los años noventa, cuando los gremios de nuevo se vieron enfrentados a una situación de crisis colectiva, el resultado fue distinto. Esto permitirá identificar algunos de los principales cambios ocurridos al interior del empresariado organizado en las cuatro décadas que separan los dos eventos.

### Los años noventa: Un amargo despertar

El triunfo de Ernesto Samper en la contienda presidencial de 1994 se vio empañado por la revelación de la existencia de unos cassettes que contenían grabaciones de conversaciones entre altos funcionarios de su campaña presidencial y representantes del cartel de Cali. Las grabaciones apuntaban a la posibilidad de una cercana relación económica entre la campaña de Samper y unos reconocidos narcotraficantes. Así, dieron inicio a lo que hoy se refiere de forma genérica como el "Proceso 8.000", una larga investigación judicial y controversia política en torno a la entrada de dineros del narcotráfico—alrededor de 6 millones de dólares, según estimativos del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense<sup>23</sup>—a la campaña Samper Presidente.

A pesar de sus implicaciones—la infiltración del narcotráfico en las más altas instancias de la política colombiana—los empresarios, como otros sectores de la sociedad, adoptaron un modo de espera en reacción a la noticia<sup>24</sup>. En un intento por

consolidar las buenas relaciones con el nuevo gobierno, los gremios reunidos en el Consejo Gremial Nacional, la organización que agrupa algunos de los principales gremios, plantearon la opinión del empresariado en diversos temas macro y microeconómicos en un documento llamado "Hacia una política de desarrollo colombiano" y le ofrecieron la colaboración del empresariado en temas de política pública<sup>25</sup>. Así mismo, los dirigentes gremiales participaron en las negociaciones del Pacto Social, uno de los programas bandera de la campaña Samper para controlar la inflación<sup>26</sup>. Finalmente, el Salto Social, el plan de desarrollo de Samper que enfatizaba la inversión social para compensar los efectos de la liberalización económica de inicios de la década, contó con el apoyo de los empresarios<sup>27</sup>.

El apoyo empresarial al gobierno Samper se mantuvo durante el proceso de certificación de marzo de 1995. La certificación es un instrumento de la política anti-drogas estadounidense Unidos que exige al presidente de ese país realizar una evaluación anual de los esfuerzos que han hecho distintos países en la lucha contra las drogas<sup>28</sup>. La importancia es más que simbólica y puede traer consecuencias importantes para la economía de un país. Si EE.UU. descertifica, está obligado legalmente a votar en contra de préstamos otorgados a Colombia en la banca multilateral. Además, una descertificación abre la posibilidad de la imposición de sanciones económicas. El peso de esta amenaza queda clara si se considera que los

<sup>25</sup> Consejo Gremial Nacional, *Hacia una Política de Desarrollo Colombiano*, Bogotá, Consejo Gremial Nacional, 1994.

<sup>26</sup> Ver además El Tiempo, "Samper agradece apoyo de los empresarios al Pacto", 7 de diciembre de 1994.

<sup>27</sup> Al colaborar con el gobierno en estos aspectos, el Consejo Gremial obró en consecuencia con el propósito de su creación. Formado en 1991 a instancias del entonces ministro de Desarrollo Ernesto Samper (Cepeda y Umaña 1994:93) como parte de la estrategia de integración regional de la administración Gaviria, se esperaba que el Consejo Gremial facilitara la concertación con el sector privado. En este sentido, sus creadores buscaban emular el modelo mexicano del Consejo Coordinador Empresarial, que fue determinante para impulsar las negociaciones de ese país en torno al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Ver Carlos Arturo Angel, "La concertación entre el gobierno y el sector privado: México, un ejemplo para imitar", en *Revista de la Andi*, 119, 1992, págs. 3-4; Sabas Pretelt de la Vega, *Apertura y desarrollo, elementos para el debate*, Bogotá, Editorial Linotipia Bolívar y Cía, 1994; Jorge Ramírez Ocampo, "La institucionalización de la concertación es indispensable", en *Exponotas*, 29,4,1992; Strom Thacker, "NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(2), págs. 57-89,1999. También Alfredo Fuentes, secretario técnico del Consejo Gremial, entrevista de la autora, Bogotá, 5 de agosto de 1998.

<sup>28</sup> Un país puede ser certificado plenamente, descertificado (declarándolo socio deficiente en la lucha anti-drogas), o certificado bajo consideraciones de interés nacional de los Estados Unidos.

<sup>23</sup> Committee on Foreign Relations, United States Senate, *Corruption and Drugs in Colombia: Democracy at Risk, A Staff Report*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1996.

<sup>24</sup> Su comportamiento se conformaba con un rasgo del sistema político colombiano de la segunda mitad del siglo XX: El entendimiento básico, o un acuerdo tácito, entre las élites políticas y económicas de proteger los intereses fundamentales de cada una y evitar la confrontación abierta (Hartlyn, "Producer Associations..."; *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; Alexander Wilde, "Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia", en Juan Linz and Alfred Stepan (Eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Vol.3. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978).

Estados Unidos son el socio comercial más importante de Colombia, recibiendo casi dos tercios de las exportaciones colombianas. En 1995, a la luz de la creciente evidencia comprometiendo a Samper con la financiación ilegal de su campaña, Colombia fue certificada sólo por consideraciones de interés nacional de los Estados Unidos.

Si bien no causó una reacción inmediata, la certificación condicional constituyó una alarma para el empresariado, ya que mostró que la relativa indiferencia nacional con respecto a los desvaríos de la campaña Samper no era correspondida en el exterior. El resultado, reforzado por las sucesivas revelaciones del proceso 8.000, fue una postura más crítica por parte del Consejo Gremial frente al gobierno. Así, a medida que la investigación judicial y las múltiples filtraciones de información arrojaban más y más preocupantes detalles de la financiación de la campaña y del conocimiento que de ella tenían sus más altos mandos, el Consejo Gremial pasó de exigir "la verdad por encima de todo"<sup>29</sup> a una pronta solución a la crisis política<sup>30</sup>, marcando un cambio definitivo en las relaciones gobierno-empresarios. El presidente notó el cambio de tono y en una carta al Consejo Gremial le recordó que las relaciones gobierno-sector privado debían transcurrir en un ambiente de respeto mutuo<sup>31</sup>.

Sumado al deterioro de la situación política y de las relaciones con los Estados Unidos, los empresarios también se enfrentaron a la creciente evidencia de una crisis económica doméstica, pronosticada por distintas revistas especializadas<sup>32</sup>.

Después de haber crecido 6.1 por ciento en 1994 y 5.2 por ciento en 1995, el crecimiento económico colombiano cayó a cerca del 2 por ciento en 1996 y sólo alcanzó 2.7 por ciento en 1997. La recuperación fue temporal, ya que en 1998 el crecimiento cayó al 0.7 por ciento<sup>33</sup>. Algunos sectores estuvieron particularmente afectados. Tal era el caso de la actividad comercial, la producción industrial, la construcción y la agricultura. Simultáneamente, el país se enfrentaba al aumento del desempleo y del déficit fiscal. Todo ello se veía empeorado por las tirantes relaciones bilaterales colombo-estadounidense. Al temor a la descertificación se sumó en octubre de 1995 la así llamada "lista Clinton", una lista de varias entidades financieras colombianas en el exterior cuyos activos habían sido bloqueados por sus vínculos con el narcotráfico. Aunque la lista era específica, existía el riesgo de que se extendiera a todo el establecimiento financiero. Alertados por la lista y con miras al proceso de certificación de 1996, los empresarios emprendieron un esfuerzo sin precedentes de cabildeo en los Estados Unidos.

Mientras el deterioro económico, la crisis política y las tensiones externas volvían crecientemente antagónicas las relaciones gobierno-empresarios, en el campo judicial el gobierno obtuvo una victoria en diciembre de 1995. En ese mes, la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes declaró que no había méritos para abrir una investigación contra Samper. El pronunciamiento de nuevo provocó una reacción empresarial, aunque desde un frente distinto e inesperado. En abierta oposición a la postura crecientemente crítica del Consejo Gremial, los líderes de los cuatro más grandes grupos económicos fueron al palacio presidencial a ofrecerle su apoyo al mandatario<sup>34</sup>. En un escueto

<sup>29</sup> En julio de 1995, Santiago Medina, el detenido tesorero de la campaña, afirmó que Samper no sólo sabía de la entrada de dineros non-sanctos sino que había participado activamente en su consecución. La crisis generada por las denuncias de Media fue agravada por la revelación de que los ministros Botero y Serpa habían tenido acceso ilegal a la indagatoria de Medina, en agosto de 1995. Esto motivó el contundente llamado del Consejo Gremial a "la verdad por encima de todo". Consejo Gremial, Comunicado de Prensa, "La verdad por encima de todo", 1 de agosto de 1995, *El Tiempo* "Claridad absoluta piden los gremios", 2 de agosto de 1995.

<sup>30</sup> En septiembre de 1995, Alberto Cancino, el abogado del presidente, fue víctima de un atentado en Bogotá. En sus comentarios a la prensa, el ministro Serpa dio a entender que el atentado reflejaba una conspiración de los Estados Unidos contra Samper (Luis Cañón, *La Crisis: Cuatro años a bordo del gobierno de Samper*, Santafé de Bogotá, Editorial Planeta, 1998, pág. 267). Esto motivó la protesta del Departamento de Estado. Los empresarios temieron el impacto de las declaraciones de Serpa sobre las relaciones bilaterales colombo-estadounidenses. Levantaron la voz pidiendo, por primera vez, una pronta solución a la crisis política. Consejo Gremial, Comunicado de Prensa, 4 de octubre de 1995.

<sup>31</sup> Ernesto Samper, presidente de la República, a los miembros del Consejo Gremial Nacional, Archivo Presidencial, 9 de octubre de 1995. Contribuyó al progresivo enajenamiento la sucesión de crímenes políticos y el descrédito de la Comisión de Acusaciones del Congreso, que adelantaba el juicio contra Samper.

<sup>32</sup> Alvaro Montenegro, "La caída del presidente no sería catastrófica", en *Estrategia Económica y Financiera*, 15 de septiembre de 1995:14; y *Coyuntura Económica*, "Actividad industrial y clima empresarial", diciembre 1995:78.

<sup>33</sup> Cepal, 1999.

<sup>34</sup> Un grupo económico es un grupo de empresas operativamente independientes (Wilson Peres, (Ed), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México, Cepal - Siglo XXI Editores, 1998), entrelazadas por medio de propiedad accionaria, un dueño común (casi siempre una sola familia), o una combinación de las dos, que se distingue por su composición multi-sectorial, la integración horizontal y vertical de sus empresas, y la coordinación central de sus actividades (A. Rettberg, "Cacaos y tigres de papel: Los empresarios colombianos ante la crisis del gobierno Samper", Presentación en el Programa de Visitantes Distinguidos, Facultad de Administración de Empresas, Universidad de los Andes, Bogotá, 26, 27 y 28 de octubre, 2000). Los cuatro grupos colombianos más grandes son el Grupo Empresarial Bavaria, el así llamado Sindicato Antioqueño (el nombre es una creación periodística), la Organización Ardila Lülle, y la Organización Sarmiento Angulo, recientemente llamada Grupo Aval. Para mayor precisión, cabe aclarar que sólo uno de los tres principales dirigentes del Sindicato Antioqueño asistió a la cita en palacio, lo que da cuenta de la división que éste sufrió a raíz de la crisis. Rettberg, "Corporate Organization...", provee una descripción detallada de los grupos económicos colombianos y su rol en el gobierno Samper.

comunicado le expresaron su agradecimiento por haber "conjurado la crisis institucional que algunos preveían"<sup>35</sup>.

Viniendo de quien venía, este apoyo no era un logro cualquiera. Juntos, los grupos económicos colombianos controlan casi 300 empresas, incluyendo algunas de las más grandes del país, emplean alrededor de 200.000 personas, y sus ventas en 1998 representaban alrededor del 13% del PIB colombiano<sup>36</sup>. Entre los cuatro participan en más de 20 sectores, en muchos de los cuales ocupan posiciones monopólicas u oligopólicas. Son sujetos tributarios por lo menos proporcionales a su participación en el PIB, generosas fuentes de financiación de las campañas políticas, y dueños de los principales medios de comunicación. En conjunto, estos factores indican el enorme peso de los grupos en la economía y la política nacional y subrayan el significado que tuvo su apoyo para el gobierno Samper.

El contraste entre las posiciones de ambas fracciones empresariales se hizo más claro en enero de 1996, cuando Fernando Botero señaló a Samper como responsable de la entrada de dineros del narcotráfico a la campaña en una entrevista televisada. La respuesta del Consejo Gremial que encabeza este artículo constituyó la cúspide del movimiento empresarial opositor que se había venido materializando desde mediados de 1995. Las expectativas que despertó fueron significativas, sumándose a una sensación generalizada de malestar. Sin embargo, contrario al resultado que en los años cincuenta tuvo una muestra similar de oposición empresarial, el presidente Samper no cedió a la presión. En las semanas subsiguientes varios temores empresariales se cumplieron: Colombia fue descertificada en marzo de 1996 y en el comunicado el Comité de Relaciones Exteriores del Senado recomendaba la imposición de sanciones económicas. Así mismo, se agudizó la crisis económica. Sin embargo, cuando podía esperarse la mayor beligerancia anti-samperista, el movimiento empresarial liderado por el Consejo Gremial perdió el impulso. En su lugar, surgieron

iniciativas empresariales esporádicas de corte regional y partidista de corta duración<sup>37</sup>. Aunque la visa a los Estados Unidos del presidente Samper fuera invalidada a mediados de 1996 y Colombia fue nuevamente descertificada en 1997, poco a poco volvió la calma a las relaciones empresarios-gobierno hasta que Samper culminó su mandato en agosto de 1998.

### **Un balance del empresariado colombiano entonces y ahora**

La incapacidad de los representantes del empresariado de sostener una respuesta colectiva frente a una situación de crisis generalizada en los años noventa contrasta con el antecedente de la efectividad empresarial de los años cincuenta y resulta paradójica a la luz de la magnitud del deterioro político y económico. ¿Qué explica esta aparente contradicción? Por qué el empresariado colombiano organizado fracasó en el intento de enfrentar colectivamente la crisis de los años 1994-1998, como sí lo logró en 1957? A continuación se señalarán brevemente algunos de los principales cambios ocurridos al interior del empresariado organizado en Colombia que contribuyeron al desenlace distinto en los noventa.

El análisis olsoniano aporta las herramientas teóricas necesarias para realizar esta comparación<sup>38</sup>. Según este cuerpo teórico, dos condiciones aumentan la probabilidad de la acción colectiva (o de la cooperación): Un número limitado (de personas o grupos) y la selectividad de los beneficios de la cooperación, es decir, sólo quienes cooperan obtienen los beneficios de la acción. La primera condición facilita la sanción de quien no se rige por las normas de la cooperación, mientras que la segunda condición permite superar el

<sup>35</sup> El Tiempo, "Respaldo de empresarios", 19 de diciembre de 1995. Rettberg ("Corporate Organization...") analiza detalladamente las motivaciones de los grupos para este respaldo.

<sup>36</sup> Este es un estimativo conservador, basado en las ventas de las cinco empresas más grandes de cada grupo (Rettberg, "Cacaos y tigres de papel...").

<sup>37</sup> Dirigentes empresariales de Cali y Medellín promovieron la idea de un paro empresarial, siguiendo el ejemplo de los años cincuenta (liderados en Medellín por Hernán Echavarría, protagonista también de la movilización empresarial de los cincuenta). Por su parte, en mayo de 1996 se formó la Unión Intergremial, una organización gremial disidente. El momento de su surgimiento y el nombramiento de su fundador como ministro de Comunicaciones del gobierno Samper a los seis meses de su creación, plantean la posible motivación partidista de la Unión. Hoy, la organización continúa su actividad gremial bajo el nombre de Cámara Intergremial Nacional (Rettberg, "Corporate Organization...").

<sup>38</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982; *The Varieties of Eurosclerosis: The Rise and Decline of Nations since 1982*, Florence, The Robert Schumann Centre at the European University Institute, Jean Monnet Chair Papers #32, 1995.

problema de los bienes públicos, que consiste en que algo, una vez puesto a disposición de uno/a, no puede serle negado a otro/a.

En los años cincuenta, el número de gremios en Colombia era reducido, concentrándose en unos pocos el grueso de la representación empresarial. A partir de la década de los setenta, el proceso de diversificación económica diluyó las bases empresariales que sostenían a los fuertes gremios de los cincuenta y sesenta y provocó la multiplicación de organizaciones. Hoy hay más de 200 gremios en Colombia que varían considerablemente en cuanto a sector (y subsector) de la economía representado, antigüedad, tamaño, grado de especificidad y cobertura geográfica. Esta condición dificulta la cooperación, debido a la variedad de intereses y la dispersión de organizaciones.

Por otro lado, como consecuencia del carácter voluntario de la afiliación, los gremios colombianos han tenido problemas crónicos de financiación. Si bien este es un problema viejo que no pareció afectar la actuación gremial en los cincuenta, se ha visto agravado a la luz de la competencia que hoy sostienen los gremios por un número limitado de potenciales afiliados. Además, la cuestión de la financiación ha acentuado la dependencia de las organizaciones gremiales de los afiliados más grandes, ya que las cuotas de afiliación son proporcionales al tamaño<sup>39</sup>. Ambos factores—el carácter voluntario y la dependencia financiera de unos pocos afiliados— hacen difícil la sanción de quienes se aparten de la línea gremial e ilustra la dificultad de los gremios colombianos en cuanto a la selectividad de los beneficios que ofrecen.

Ello cobra especial importancia a la luz de una tercera característica del empresariado actual. El debilitamiento del empresariado organizado nacional en el último cuarto del siglo pasado coincidió con el progresivo fortalecimiento de los grandes grupos económicos. Estos, por su gran tamaño y peso en la economía, así como por su importancia en tanto fuentes de financiación de campañas, gozan de acceso privilegiado y directo a los poderes ejecutivo y legislativo. Además, su estructura organizacional multisectorial impide que una sola asociación represente sus intereses. En consecuencia, a pesar de que las empresas de los

grupos suelen estar afiliadas a los gremios, los grupos han desarrollado una preferencia por auto-gestionar sus intereses en el proceso político<sup>40</sup>. Esto constituye otro obstáculo a la acción colectiva empresarial en Colombia<sup>41</sup>.

Finalmente, el paquete de reformas económicas de principios de los noventa, conocido genéricamente como la apertura, en la práctica limitó el campo de acción y los puntos de acceso de los gremios al proceso político como consecuencia de la supresión de licencias y permisos que otrora formaban parte de la agenda gremial, el aumento de la competencia como resultado de la remoción de las barreras a la entrada de capitales extranjeros y la reorganización y supresión de entidades oficiales en las que tenían asiento los gremios. Si bien muchas organizaciones gremiales han intentado compensar la pérdida de beneficios sectoriales ofreciéndoles servicios a sus afiliados, estos no son comparables con las prerrogativas anteriores, limitando la capacidad de los gremios de atraer a sus potenciales afiliados.

En la reciente crisis de la administración Samper, el efecto de estos factores se conjugó para producir el fracaso de la acción colectiva del empresariado colombiano, en contraste con su experiencia exitosa en los años cincuenta. El gran número de gremios puso a prueba la representatividad del Consejo Gremial, dio pie a corrientes gremiales disidentes y, en general, dificultó la movilización de la mayoría del empresariado, como se había logrado en los cincuenta. El carácter voluntario de la afiliación y la dependencia financiera de los gremios de unos pocos afiliados hizo imposible la imposición de una línea gremial a los grupos cuando estos escogieron una estrategia política distinta a los gremios. Además, los fuertes incentivos que reciben los grupos de auto-gestionar sus intereses obraron como fuente adicional de debilidad gremial, también ausente en los cincuenta. Finalmente, la pérdida de prerrogativas gremiales a raíz de la apertura redujo la disponibilidad de beneficios selectivos que en épocas proteccionistas cimentaban la relación entre organización y afiliados. El consiguiente debilitamiento del vínculo gremial se manifestó en la dificultad de generar y sostener una acción colectiva en reacción a la crisis de los noventa.

<sup>39</sup> En el caso de la ANDI, 7.7 por ciento de los afiliados aportan el 40 por ciento de las afiliaciones (Rettberg, "Corporate Organization...").

<sup>40</sup> El Sindicato Antioqueño representa una importante excepción a este patrón. La mayor autonomía de sus empresas componentes y su estructura de propiedad menos concentrada explican su mayor uso de la vía gremial.

<sup>41</sup> Rettberg, "Corporate Organization..."



Análisis comparativos del empresariado latinoamericano suelen colocar al colombiano en un rango intermedio de fuerza política entre los gremios mexicanos y los débiles gremios brasileiros<sup>42</sup>. Sin embargo, como lo ha demostrado este artículo, el empresariado organizado nacional enfrenta principalmente dos tensiones: Por un lado, la contradicción entre una estructura gremial formada bajo el régimen proteccionista de la política industrial de mitad del siglo pasado y las

exigencias, retos y oportunidades para el empresariado organizado que ofrece una economía que se inmersa en un mundo globalizado; por otro lado, la tensión entre dos estructuras organizacionales como los gremios y los grupos, cuyas capacidades y preferencias no siempre son compatibles. De cómo se resuelvan estas tensiones dependerá la solidez futura del empresariado organizado colombiano y su capacidad de reconstituirse como interlocutor válido en el proceso político nacional.

<sup>42</sup> Ben Ross Schneider, "The State and Collective Action: Business Politics in Latin America", Manuscrito enviado a publicación, 1999; "Why is Mexican Business so Organized?", Manuscrito enviado a publicación, 1999; "Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico", en Ben Ross Schneider and Sylvia Maxfield, (Eds.), *Business and the State In Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.